Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1903

13. 06. 78

Sachgebiet 641

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. Ausschuß)

zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Jahn (Münster), Dr. Schneider, Nordlohne, Eymer (Lübeck), Francke (Hamburg), Lintner, Link, Luster, Dr. Möller, Niegel, Kolb, Frau Pack, Prangenberg, Sauter (Epfendorf), Dr. van Aerssen und der Fraktion der CDU/CSU

— Drucksache 8/1010 —

Privatisierung von Grund und Boden und von Sozialmietwohnungen

A. Problem

Die CDU/CSU strebt mit ihrem Initiativantrag — Drucksache 8/1010 — eine breitere Streuung privaten Eigentums an Grund und Boden sowie an Wohnungen an. Sie fordert zum einen, daß Bund, Länder und Gemeinden in größtmöglichem Umfange nicht benötigte Baugrundstücke möglichst preisgünstig an Bauwillige veräußern und daß vor allem auch die Gemeinden durch Maßnahmen der Bauleitplanung verbesserte Voraussetzungen zur Bildung von Haus- und Wohnungseigentum schaffen.

Zum anderen fordert sie die Vorlage eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung mit dem Ziel, die Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentumswohnungen und ihren nachfolgenden Erwerb grundsätzlich durch die bisherigen Mieter zu erleichtern. Sie setzt sich in diesem Zusammenhang unter anderem für den Abbau bestehender steuerlicher Hemmnisse sowie für die Gewährung von Eigenkapitalhilfen an wohnberechtigte Familien mit mindestens drei Kindern und Schwerbehinderte ein.

B. Lösung

Der Ausschuß empfiehlt mehrheitlich, den Initiativantrag der CDU/CSU — Drucksache 8/1010 — abzulehnen. Die Ausschußmehrheit der SPD und FDP, die gleichfalls grundsätzlich die

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

breitere Streuung privaten Eigentums an Grund und Boden und an Wohnungen befürwortet, sieht die Forderungen des Initiativantrags der CDU/CSU im wesentlichen bereits als erfüllt an. Zusätzliche Maßnahmen, die die Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentumswohnungen über das bestehende Maß hinaus weiter forcierten und zu unerwünschten Veräußerungsschüben von Sozialwohnungen führten, hält sie wohnungspolitisch für nicht vertretbar.

Mehrheitsbeschluß

C. Alternative

Der Ausschuß hat sich im Verlauf seiner Beratungen eingehend mit den steuerlichen Problemen bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und den bestehenden Ungleichgewichtigkeiten im Verhältnis der einzelnen Eigentümergruppen zueinander — private Wohnungsunternehmen, gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Einzeleigentümer — befaßt, ohne eine abschließende Klärung herbeiführen zu können. Der Ausschuß empfiehlt bei einigen wenigen Stimmenthaltungen insgesamt einmütig, die Bundesregierung aufzufordern, die steuerliche Gesamtproblematik zusammenhängend darzustellen sowie gleichzeitig zu prüfen, wie die bestehenden steuerlichen Belastungen und Ungleichgewichtigkeiten ausgeglichen werden können.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

I. den Antrag — Drucksache 8/1010 — abzulehnen,

II. die Bundesregierung aufzufordern,

1. zusammenhängend darzustellen, welche steuerlichen Belastungen mit der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen und deren Veräußerung für den Eigentümer — private Wohnungsunternehmen, gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Einzelprivatvermögen — bestehen;
2. zu prüfen, inwieweit ungleiche steuerliche Belastungen im Unternehmensbereich abgebaut oder gemindert werden können;
3. insbesondere zu prüfen, inwieweit die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen und deren Veräußerung von Einzelpersonen aus deren Privatvermögen von steuerlicher Belastung ebenso freigestellt bleiben kann wie die Veräußerung des Hausbesitzes als Ganzes steuerlich freigestellt ist, um die Behinderung der Mobilisierung von Wohnungseigentum abzubauen.

Bonn, den 12. Juni 1978

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Dr. Schneider — Vorsitzender

Krockert — Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Krockert

1. Der Antrag der CDU/CSU — Privatisierung von Grund und Boden und von Sozialmietwohnungen — Drucksache 8/1010 — vom 11. Oktober 1977 — wurde in der 55. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. November 1977 beraten und nach einer Aussprache federführend an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie mitberatend an den Finanzausschuß und an den Haushaltsausschuß überwiesen.

   Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die Vorlage in seinen Sitzungen am 18. Januar 1978 und abschließend am 31. Mai 1978 beraten. Wegen des sachlichen Zusammenhangs hat er in die Beratungen den diesjährigen Bericht der Bundesregierung vom 14. Februar 1978 über die verbilligte Veräußerung von bundeseigenen Grundstücken, den sie jährlich über die nach dem Gesetz über die verbilligte Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von bundeseigenen Grundstücken vom 16. Juli 1971 (BGBl. I S. 1005) durchgeführten Verkäufe zu erstatten hat, sowie eine ergänzende Stellungnahme des Bundesministers der Finanzen vom 17. Mai 1978 zur Veräußerungspraxis bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost einbezogen.

   Der Finanzausschuß, auf dessen Votum nachstehend noch näher eingegangen wird, hat sich mit den steuerrechtlichen Fragen der Vorlagen in seinen Sitzungen vom 14. Dezember 1977 und 18. Januar 1978 befaßt.

   Der Haushaltsausschuß hat die Vorlage am 7. Juni 1978 beraten und sie mit der Mehrheit der Mitglieder der SPD und FDP abgelehnt.

2. Die CDU/CSU setzt sich mit ihrem Initiativantrag für eine breitere Streuung des Eigentums an Grund und Boden sowie für eine Verbreiterung des Haus- und Wohnungseigentums ein. Unter Berufung auf das bereits erwähnte Gesetz über die verbilligte Veräußerung, Vermietung und Verpachtung bundeseigener Grundstücke fordert sie in Ziffer I ihrer Vorlage, daß Bund, Länder und Gemeinden in größtmöglichem Umfange nicht benötigte Baugrundstücke möglichst preisgünstig an Bauwillige veräußern. Darüber hinaus sollen die Gemeinden insbesondere auch durch Maßnahmen der Bauleitplanung verbesserte Voraussetzungen zur Bildung von Haus- und Wohnungseigentum schaffen.

   In Ziffer II ihres Initiativantrags fordert die CDU/CSU die Vorlage eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung mit dem Ziel, die Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentumswohnungen zu erleichtern. Die Veräußerung der Mietwohnungen soll dabei grundsätzlich zum Verkehrswert an die bisherigen Mieter erfolgen. Wohnberechtigte Familien mit mindestens drei Kindern und Schwerbehinderte sollen Eigenkapitalhilfen erhalten. Bestehende steuerliche Hindernisse, die der Veräußerung dieser Wohnungen entgegenstehen, sollen abgebaut werden.

3. Der Ausschuß empfiehlt mehrheitlich mit den Stimmen der SPD und FDP, den Initiativantrag der CDU/CSU abzulehnen. Die Ausschußmehrheit befürwortet grundsätzlich gleichfalls eine breitere Streuung des Eigentums an Grund und Boden sowie beim Haus- und Wohnungseigentum. Nach ihrer Ansicht sind jedoch die in Ziffer I des Initiativantrags der CDU/CSU erhobenen Forderungen nach einer verstärkten Bereitstellung geeigneten Baugeländes durch Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen der gegebenen Verfassungsordnung bereits geltendes Recht und gingen daher sachlich ins Leere. Weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Länder und Gemeinden in diese Richtung seien nicht erforderlich, abgesehen davon, daß ihnen auch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt seien.

   Auch was die Frage der Umwandlung von Sozialmiet- in Eigentumswohnungen angeht, besteht nach Ansicht der Ausschußmehrheit kein Bedürfnis für die von der CDU/CSU in Ziffer II ihres Initiativantrags vorgeschlagene gesetzliche Regelung. Diese Frage sei bereits aufgrund von Absprachen zwischen Bund und Ländern hinreichend geklärt.

4. Im einzelnen hatten die Ausschußberatungen das folgende Ergebnis:

   Zu Ziffer I der Vorlage

   Die Koalitionsfraktionen haben darauf verwiesen, daß das Gesetz über die verbilligte Veräußerung von bundeseigenen Grundstücken den Bund bereits verpflichte, bebaute und unbebaute bundeseigene Grundstücke verbilligt für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und zur Bildung von Eigentum für breite Schichten der Bevölkerung durch den Erwerb von Familienheimen und Eigentumswohnungen abzugeben. Die jährlich von der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zu diesem Gesetz zu erstattenden Berichte zeigten, daß der Bund die Forderungen dieses Gesetzes voll erfülle. Der noch für eine Bebauung in Betracht kommende Bestand bundeseigener Grundstücke unterliege voll der Planungshoheit der Gemeinden, die in vielen Fällen aber gar nicht daran dächten, diese Bodenreserven als Baugelände auszuweisen.

   Durch einen bei der Verabschiedung des Gesetzes über die verbilligte Veräußerung von bundeseigenen Grundstücken am 31. März 1971 im

Deutschen Bundestag einstimmig angenommenen Entschließungsantrag — Drucksache VI/2007 — seien die Länder und Gemeinden ihrerseits aufgefordert worden, dem Beispiel des Bundes zu folgen und ihren Grundbesitz entsprechend den Grundsätzen dieses Gesetzes zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus verpflichte auch noch § 89 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes Bund, Länder und Gemeinden sowie sonstige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, ihnen gehörende Grundstücke als Bauland für den Wohnungsbau zu angemessenen Preisen bereitzustellen. In dieser Bestimmung würden zudem die Gemeinden angehalten, durch Maßnahmen der Bauleitplanung und der gemeindlichen Bodenpolitik ausreichende und angemessene Voraussetzungen für die Errichtung von Familienheimen zu schaffen. Entsprechende planungs- und bodenpolitische Vorgaben an die Gemeinden seien schließlich in dem neuen Bundesbaugesetz enthalten. Weitere und zusätzliche Verpflichtungen seien nicht nötig und aufgrund der gegebenen Verfassungslage auch nicht möglich.

Die CDU/CSU, die ihren Antrag zu Ziffer I aufrechterhalten hat, hat demgegenüber darauf verwiesen, daß die Möglichkeiten zur Bereitstellung geeigneter Baugrundstücke noch nicht in dem gebotenen und wünschenswerten Maße ausgeschöpft würden und daher die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erreichung der eigentumspolitischen Zielsetzungen notwendig seien. Der Wunsch und das Bedürfnis zur Bildung von Wohnungseinzeleigentum sei in der Bevölkerung in breitem Maße vorhanden, ohne daß die Voraussetzungen und Möglichkeiten ausreichten, dem tatsächlich Rechnung tragen zu können.

Zu Ziffer II der Vorlage

Der Ausschuß hat das Schwergewicht seiner Beratungen in der Forderung der Ziffer II des Initiativantrags der CDU/CSU nach einer verstärkten Umwandlung von Sozialmiet- in Eigentumswohnungen gesehen. Mit dieser Problematik hatte sich der Ausschuß in dieser Legislaturperiode bereits einmal unabhängig von der zur Beratung anstehenden Vorlage der CDU/CSU in seiner 8. Sitzung am 20. April 1977 im Berliner Reichstag befaßt, als er einen Erfahrungsbericht des Berliner Senators für Bau- und Wohnungswesen über Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen entgegennahm.

Diese Problematik spielte sodann erneut bei der Mitberatung des Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude vom 11. Juli 1977 (BGBl. I S. 1213) im Ausschuß eine erhebliche Rolle, da die Ausdehnung der Abschreibungsbegünstigungen des § 7 des Einkommensteuergesetzes auf den Erwerb von Wohnungen des Bestandes auch die Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentumswohnungen erfaßt. Die Koalitionsfraktionen von SPD und FDP hatten seinerzeit einen Entschließungsantrag im Ausschuß eingebracht, durch den sichergestellt werden sollte, daß bei der Umwandlung von Sozialmiet- in Eigentumswohnungen bestimmte Grundsätze beachtet würden. Insbesondere wollten es die Koalitionsfraktionen vermeiden, daß wegen der speziellen Zweckbestimmung für die allgemeine Wohnungsversorgung die Veräußerung umgewandelter Sozialmietwohnungen forciert werde.

Über den Entschließungsantrag hat der Ausschuß seinerzeit jedoch nicht förmlich beschlossen, weil die Bundesregierung damals auch ihrerseits Grundsätze für die Veräußerung von Sozialmietwohnungen vorbereitete und sich bereits damals abzeichnete, daß darüber eine Einigung zwischen Bund und Ländern zustande käme. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat inzwischen die einvernehmlich zustandegekommenen Grundsätze zur Veräußerung von Sozialmietwohnungen den Ländern mit Schreiben vom 20. Juli 1977 übersandt, auf eine förmliche Veröffentlichung indessen verzichtet, weil sich die Länder bereit erklärt hatten, nach diesen Grundsätzen zu verfahren bzw. auf der Basis dieser Grundsätze eigene Regelungen zu erlassen.

Im wesentlichen sehen diese Grundsätze vor, daß die Veräußerung von in Eigentumswohnungen umgewandelten Sozialmietwohnungen grundsätzlich nur an die bisherigen Mieter, an Dritte nur bei Freiwerden der Wohnungen erfolgen soll. Die Veräußerung an Dritte setzt die Einhaltung der Einkommensgrenze des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes voraus. Bei einer Veräußerung an einen nicht mehr wohnberechtigten Mieter sollen die auf diese Wohnung entfallenden öffentlichen Mittel vorzeitig zurückgezahlt oder höher als bisher verzinst werden. Der Verkaufspreis darf nicht unangemessen hoch sein. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen dürfen nur zum Wiederbeschaffungswert veräußern. Eine Veräußerung soll im übrigen nur bei der Bereitschaft eines beachtlichen Teils der Mieter zum Erwerb ihrer Wohnungen zugelassen werden.

Die Koalitionsfraktionen haben bei der Ablehnung der Ziffer II des Entschließungsantrags der CDU/CSU darauf verwiesen, daß in der Praxis nach diesen Grundsätzen verfahren werde und damit bisher gute Erfahrungen gemacht worden seien. Ein Bedürfnis für eine gesetzliche Regelung bestehe daher insoweit nicht. Insbesondere seien keine weitergehenden und zusätzlichen Erleichterungen, die die Umwandlung von Sozialmiet- in Eigentumswohnungen weiter forcierten und zu unerwünschten Veräußerungsschüben führten, wohnungspolitisch nicht vertretbar. Für die ausreichende Versorgung insbesondere der einkommensschwächeren Bevölkerungskreise mit auch preislich angemessenem Wohnraum sei ein ausreichender Bestand preisgünstiger Wohnungen notwendig. Zu bedenken sei weiter, daß bei aller Bejahung des Eigentumsgedankens die weitere Forcierung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu sozial nicht vertretbaren Mieterverdrängungen führen könne. Der Erwerb der Wohnungen durch die bisherigen Mieter zu

dem von der CDU/CSU geforderten Verkehrswert berge darüber hinaus finanzielle Risiken in sich und sei bei einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise nicht in jedem Falle für die bisherigen Mieter und künftigen Eigentümer von Vorteil. Die Beschränkung der Veräußerung von Sozialmietwohnungen nur an die bisherigen Mieter sei verfassungsrechtlich nicht möglich.

Die CDU/CSU hielt dagegen nach wie vor die geforderte gesetzliche Regelung für erforderlich, um durch eine verstärkte Veräußerung von Sozialmiet- in Eigentumswohnungen zu einer breiteren Streuung des Wohnungseigentums beizutragen. Die unverbindlichen und von den einzelnen Ländern zudem — je nach der politischen Zusammensetzung der Landesregierungen — unterschiedlich angewandten Grundsätze zur Veräußerung von Sozialmietwohnungen reichten insoweit nicht aus. Umfragen hätten ergeben, daß das Interesse an dem Erwerb von Sozialwohnungen in starkem Maße vorhanden sei und bei den Bewerbern dafür durchaus auch die finanziellen Voraussetzungen und Möglichkeiten gegeben seien. Hinzu komme, daß bei der zunehmenden Enge der öffentlichen Haushalte durch die Veräußerungserlöse zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau eröffnet würden. Jedoch solle keinesfalls ein Ausverkauf der Sozialmietwohnungen stattfinden. Daß nach wie vor ein bestimmter Bestand an preisgünstigen Sozialwohnungen zur Versorgung der einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen vorbehalten bleiben müsse, sei unbestritten.

5. Im Zusammenhang mit der Forderung in Ziffer II Nr. 2 der Vorlage, steuerliche Hindernisse, die der Veräußerung von Sozialmietwohnungen entgegenstehen, abzubauen, hat sich der Ausschuß generell um eine Klärung der bestehenden steuerlichen Ungleichgewichtigkeiten der verschiedenen Eigentümergruppen zueinander — private Wohnungsunternehmen, gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Einzeleigentümer — bemüht. Der Ausschuß mißt diesen Fragen über den angesprochenen Bereich der Veräußerung von Sozialmietwohnungen eine allgemeine wohnungspolitische Bedeutung zu. Im wesentlichen geht es dabei zum einen um die Kürzungsvorschrift des § 9 Ziffer 1 Satz 2 des Gewerbesteuergesetzes sowie zum anderen um die Anwendbarkeit des § 6 b des Einkommensteuergesetzes in den Fällen, in denen ein Gebäude zum Zwecke der Veräußerung in Eigentumswohnungen umgewandelt wird.

Der mitbeteiligte Finanzausschuß hat es aus steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Gründen mehrheitlich abgelehnt, § 9 Ziffer 1 Satz 2 des Gewerbesteuergesetzes in der Weise zu ändern, daß die bestehende Ungleichbehandlung der Wohnungsbaugesellschaften gegenüber den Verwaltungsgesellschaften beseitigt wird. Aus den gleichen Gründen hat er es auch mehrheitlich abgelehnt sicherzustellen, daß § 6 b des Einkommensteuergesetzes in den genannten Fällen anwendbar ist.

Der federführende Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat sich diesem Votum jedoch nicht anschließen können. Er hält die angesprochenen steuerlichen Probleme und Ungereimtheiten noch nicht endgültig für geklärt und ist vor allem noch nicht überzeugt, daß die aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten aus steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu verwirklichen seien. Auf einen auf die Koalitionsfraktionen der SPD und FDP zurückgehenden Vorschlag empfiehlt daher der Ausschuß bei einigen Stimmenthaltungen insgesamt einmütig, die Bundesregierung aufzufordern, die steuerliche Problematik im Zusammenhang mit der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen zusammenhängend darzustellen sowie gleichzeitig zu prüfen, wie die steuerlichen Belastungen und Ungleichgewichtigkeiten ausgeglichen werden können.

Bonn, den 12. Juni 1978

Krockert

Berichterstatter